

## **Assurance-chômage Arbeitslosenversicherung**

TCVS S1 09 40

*ATC (Cour des assurances sociales) du 8 juin 2009, M. L. c. Caisse cantonale de chômage*

### **Assistance gratuite d'un conseil juridique; conditions d'octroi d'une pareille assistance**

- Dans la procédure administrative en matière d'assurances sociales, l'assistance gratuite d'un conseil juridique est accordée au demandeur lorsque les circonstances l'exigent (art. 37 al. 4 LPGA).
- Les conditions d'octroi de l'assistance judiciaire gratuite sont en principe remplies si les conclusions ne paraissent pas vouées à l'échec, si le requérant est dans le besoin et si l'assistance d'un avocat est nécessaire ou du moins indiquée.

Réf. CH : art. 37 LPGA

Réf. VS :

### **Unentgeltlicher Rechtsbeistand; Voraussetzungen für den Anspruch auf unentgeltlichen Rechtsbeistand**

- Im Verwaltungsverfahren in sozialversicherungsrechtlichen Belangen wird der gesuchstellenden Person ein unentgeltlicher Rechtsbeistand bewilligt, wo die Verhältnisse es erfordern (Art. 37 Abs. 4 ATSG).
- Die Voraussetzungen für den Anspruch auf unentgeltlichen Rechtsbeistand sind in der Regel erfüllt, sofern der Fall nicht zum voraus ohne Aussicht auf Erfolg ist, wenn der Gesuchsteller bedürftig ist, und wenn die Verteidigung durch einen Anwalt notwendig oder zumindest empfohlen ist.

Ref. CH : Art. 37 ATSG

Ref. VS :

### **Faits**

A. M. F., née le 15 août 1967, a déposé une demande d'indemnité de chômage, le 5 juin 2008, auprès de la Caisse publique cantonale valaisanne de chômage. Elle a signalé qu'elle était en cours de séparation avec son époux et qu'elle recherchait un appartement. A la demande de la caisse, elle a déposé la convention de séparation établie le 13 juin 2008 et l'attestation du contrôle des habitants de la commune de Z. confirmant son déménagement. Elle a ensuite été convoquée à un entretien afin d'expliquer pourquoi elle n'avait pas demandé de pension à son époux. Elle a alors déclaré qu'il n'avait pas les moyens de lui en payer une, qu'il avait déjà de la peine à verser celles pour ses enfants et qu'elle n'avait rien demandé du tout car cela ne servait à rien.

Par décision du 25 juin 2008, la caisse de chômage lui a refusé le droit à des indemnités de chômage dès lors que la nécessité de prendre une activité salariée n'était pas liée à la séparation mais au fait que l'époux débirentier n'assumait pas son obligation d'entretien et que l'assurée n'avait pas cherché à l'obtenir.

Par courrier du 26 juin 2008, le Centre médico-social de T. a transmis à la caisse une cession conventionnelle ainsi qu'une quittance pour les prestations versées à l'assurée à titre d'avance des indemnités de chômage du mois de juin 2008. Il en a fait de même le 29 juillet 2008 pour l'avance du mois de juillet 2008.

Représentée par M<sup>e</sup> A., M. F. s'est opposée à la décision de la caisse, par écriture du 26 août 2008, et a sollicité le bénéfice de l'assistance judiciaire et la désignation de sa mandataire en qualité d'avocat d'office. Elle s'est attachée à démontrer qu'au vu de la jurisprudence actuelle en matière de divorce actualisant le principe du clean break, elle n'avait aucune chance d'obtenir une contribution d'entretien de son mari et devait dès lors tout faire pour retrouver un travail.

B. Par décision du 11 septembre 2008, la caisse a reconsidéré sa position et a reconnu à l'assurée le droit à l'indemnité de chômage dès le 29 mai 2008, au motif que des faits nouveaux avaient été portés à sa connaissance.

Par courrier séparé du même jour, elle a informé l'avocate de l'assurée qu'après avoir procédé à une nouvelle étude du dossier au vu des éléments qu'elle avait apportés, elle annulait sa décision du 25 juin 2008.

Le 17 septembre suivant, M<sup>e</sup> A. a invité la caisse à lui faire tenir l'original de la décision d'annulation et à octroyer des dépens à sa mandante, estimés à 950 fr., dès lors que la décision était manifestement insoutenable, que l'assurée n'avait pas les capacités pour faire valoir ses arguments et qu'elle se trouvait dans une situation financière difficile. Ce courrier étant resté sans réponse, elle a réitéré sa demande le 24 novembre 2008.

Le 27 novembre suivant, la caisse lui a transmis un exemplaire de la décision d'annulation du 11 septembre 2008, tout en précisant que l'intervention d'un avocat n'était pas justifiée au regard de la simplicité de la procédure et qu'il eût suffi à l'assurée de venir exposer ses faits aux taxateurs qui l'auraient renseignée sur les pièces à produire.

Par écriture du 18 décembre 2008, l'assurée a formé opposition contre la décision du 11 septembre 2008 dans la mesure où elle ne lui allouait pas de dépens. De son point de vue, elle ne disposait pas des

connaissances nécessaires pour inviter la caisse à revoir sa position puisqu'il s'agissait de motiver sa demande en se référant à des arguments juridiques découlant du droit à une contribution d'entretien.

Statuant sur opposition le 19 janvier 2009, la caisse a maintenu son avis quant au fait que l'assistance d'un avocat n'était, en l'espèce, pas nécessaire. Elle a indiqué avoir procédé à un nouvel examen du dossier sur la base des éléments que lui avait transmis le CMS, à savoir la cession conventionnelle et les quittances des avances consenties. Elle a ajouté que ce n'étaient pas les arguments juridiques avancés par M<sup>e</sup> A. qui avait changé son appréciation, mais au contraire un nouvel examen de la situation financière du mari.

C. M. F. a recouru à la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal le 19 janvier 2009, estimant que l'assistance était justifiée, in casu, puisque la procédure était susceptible d'affecter d'une manière particulièrement inconfortable sa situation juridique et que les questions soulevées, en particulier celle du droit à des indemnités de chômage alors que ce droit est subsidiaire au devoir d'assistance de la famille, étaient relativement compliquées, de sorte que ni elle ni son assistante sociale n'étaient aptes à faire face seules à cette démarche.

Le 8 juin 2009, la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal a admis le recours.

## ***Droit***

1. (...)

2. Le litige porte sur le droit de la recourante à l'assistance gratuite d'un conseil juridique pour la procédure d'opposition à la suite de la décision de refus de prestations rendue le 25 juin 2008 par la caisse intimée.

a) Dans la procédure administrative en matière d'assurances sociales, l'assistance gratuite d'un conseil juridique est accordée au demandeur lorsque les circonstances l'exigent (art. 37 al. 4 LPG). La LPG a ainsi introduit une réglementation légale de l'assistance juridique dans la procédure administrative (ATF 131 V 153 consid. 3.1; Kieser, ATSG-Kommentar, Zurich 2003, n. 22 ad art. 37).

Selon la loi et la jurisprudence, les conditions d'octroi de l'assistance judiciaire gratuite sont en principe remplies si les conclusions ne paraissent pas vouées à l'échec, si le requérant est dans le besoin et si l'assistance d'un avocat est nécessaire ou du moins indiquée (ATF 125

V 202 consid. 4a, 372 consid. 5b et les références). Le point de savoir si l'assistance d'un avocat est nécessaire ou du moins indiquée doit être tranché d'après les circonstances concrètes objectives et subjectives. Pratiquement, il faut se demander pour chaque cas particulier si, dans des circonstances semblables et dans l'hypothèse où le requérant ne serait pas dans le besoin, l'assistance d'un avocat serait judicieuse, compte tenu du fait que l'intéressé n'a pas lui-même des connaissances juridiques suffisantes et que l'intérêt au prononcé d'un jugement justifierait la charge des frais qui en découle (ATF 103 V 47, 98 V 118; cf. aussi ATF 130 I 182 consid. 2.2, 128 I 232 consid. 2.5.2 et les références).

Ces conditions d'octroi de l'assistance judiciaire, posées par la jurisprudence sous l'empire de l'art. 4 aCst., sont applicables à l'octroi de l'assistance gratuite d'un conseil juridique dans la procédure d'opposition (arrêt I 557/04 du 29 novembre 2004 consid. 2.1, publié à la Revue de l'avocat 2005 n. 3 p. 123). Toutefois, le point de savoir si elles sont réalisées doit être examiné à la lumière de critères plus sévères dans la procédure administrative (Kieser, op. cit., n. 20 ad art. 37).

En ce qui concerne le point de savoir si l'assistance d'un avocat est exigée (art. 37 al. 4 LPGA) et pas seulement justifiée par les circonstances (art. 61 let. f LPGA; arrêt I 812/05 du 24 janvier 2006 consid. 4.3) dans la procédure d'opposition, il y a lieu de tenir compte des circonstances du cas d'espèce, de la particularité des règles de procédure applicables, ainsi que des spécificités de la procédure administrative en cours. En particulier, il faut mentionner, en plus de la complexité des questions de droit et de l'état de fait, les circonstances qui tiennent à la personne concernée, comme sa capacité de s'orienter dans une procédure. Dès lors, le fait que l'intéressé puisse bénéficier de l'assistance de représentants d'associations, d'assistants sociaux ou encore de spécialistes ou de personnes de confiance œuvrant au sein d'institutions sociales permet d'inférer que l'assistance d'un avocat n'est ni nécessaire ni indiquée (arrêt I 557/04, déjà cité, consid. 2.2). En règle générale, l'assistance gratuite est nécessaire lorsque la procédure est susceptible d'affecter d'une manière particulièrement grave la situation juridique de l'intéressé. Sinon, une telle nécessité n'existe que lorsque à la relative difficulté du cas s'ajoute la complexité de l'état de fait ou des questions de droit, à laquelle le requérant n'est pas apte à faire face seul (ATF 130 I 182 consid. 2.2 et les références). Enfin, la nécessité d'une assistance n'est pas exclue du seul fait que la procédure est régie par la maxime d'office ou le principe inquisitoire, obligeant l'autorité à participer à l'établissement des faits déterminants. La maxime d'of-

ficie justifie cependant une application restrictive des conditions susmentionnées (ATF 125 V 32; arrêt I 186/04 du 6 juillet 2004 et les références citées).

b) Le litige qui opposait en l'espèce la recourante à l'assurance-chômage portait sur le refus du droit aux indemnités de chômage à partir du 29 mai 2008 au motif que la recourante n'avait pas démontré à satisfaction de droit qu'elle n'était pas en mesure d'obtenir de son conjoint qu'il remplisse son obligation d'entretien, et que par conséquent les conditions relatives à la libération de la période de cotisation ne pouvaient pas être considérées comme remplies, en vertu de la jurisprudence du Tribunal fédéral des assurances. Ainsi pour refuser ses prestations, l'intimée s'est notamment fondée sur une jurisprudence (CCR d00/350; DTA 1980 n° 21 p. 40; arrêt C 365/00) dont il s'agissait d'analyser la portée au regard des circonstances du cas et, en outre, sur une analyse d'éléments de fait résultant du dossier. Cette situation soulevait des questions délicates quant aux moyens à faire valoir.

Ce n'était pas chose évidente et aisée pour la recourante que d'apporter la preuve qu'elle ne pourrait obtenir de son conjoint une contribution d'entretien suffisante, ce d'autant qu'entendue dans le cadre de l'instruction, ses explications n'avaient pas convaincu. Avant de mandater M<sup>e</sup> A., l'assurée a d'abord fait appel à son assistante sociale. Celle-ci a cependant estimé n'avoir pas les compétences pour rédiger une opposition et a dès lors appuyé la recourante dans ses démarches auprès de l'avocate, qui l'avait déjà secondée auparavant dans le cadre de la séparation avec son époux.

Pour justifier le rejet de l'assistance judiciaire, l'intimée a relevé que ce n'étaient pas les arguments juridiques de la mandataire qui avaient changé son appréciation, mais un nouvel examen de la situation financière du mari. Cependant, on ne saurait se prononcer sur la nécessité d'une assistance administrative sur la base d'un examen du contenu - savoir de la pertinence, de l'utilité ou du bien-fondé - des moyens invoqués par le mandataire du requérant, car cela conduirait à des inégalités de traitement dans l'application de ce critère (cf. RJN 2005 p. 193). Savoir si une opposition ou un recours est dénué de chances de succès est une autre question, que l'intimée a implicitement tranchée, dès lors qu'elle a admis l'opposition. Par ailleurs, on notera qu'il ne ressort pas du dossier que l'intimée aurait procédé à des vérifications au sujet de la situation financière de l'époux et recueilli des renseignements supplémentaires que ceux figurant déjà au dossier.

En conclusion, il y a lieu de considérer que les particularités du cas, tant en fait qu'en droit, justifiaient l'assistance d'un mandataire d'office, d'autant que l'enjeu de la procédure - qui porte sur le principe même du droit aux prestations d'assurance - est important, de sorte que le recours est fondé.

Pour le reste, il est constant que l'opposition ne paraissait pas, au vu du dossier, vouée à l'échec. Ainsi, les conclusions de l'assurée n'étaient pas dépourvues de toute chance de succès. Enfin, s'agissant de la question de l'indigence, la recourante remplit à l'évidence la condition du besoin, dès lors qu'elle est sans emploi et bénéficie de l'aide sociale de sa commune.

Partant, la recourante a droit à une indemnité de dépens pour la procédure d'opposition.